

משרד השיכון

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת במשרד הראשי, בחמשת אגפיו של משרד השיכון ובמשרדים המחוזיים ירושלים וחיפה. נבדקו דרכי הכנת תקציב המשרד וביצועו ופעולות בנייה בהתיישבות; נערכה ביקורת על פעולת המשרד בתחום הבנייה הטרומית, נבדקו דרכי מסירת עבודות תכנון לגורמי חוץ והתקשרות המשרד עם חברת בנייה. כן נבדקו מספר חומים מיוחדים שנערכו עם עובדים.

בחברת עמידר נערכה בדיקה של סדרי אחזקת מבנים בשני משרדים אזוריים; במשרד הראשי נערכה בדיקה של משק הרכב; הוחל בבדיקת דרכי מסירת דירות שנועדו לשיכון סוציאלי.

בחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ נערכה בדיקה מסודרת של חשבונות, במיוחד אלה הקשורים במכירת דירות של משרד השיכון; כן נבדקו פעולות בנייה, מכירה והשכרה של יחידות דיור ושל מרכזים מסחריים.

ביצוע התקציב של משרד השיכון

ביצוע תקציבי משרד השיכון נדון פעמים מספר בדו"חות שנתיים של מבקר המדינה, לאחרונה בדו"ח שנתי 17 (עמ' 446). בחודשים אוקטובר—נובמבר 1968 נערכה ביקורת על פעולותיהם של אגף הכספים והמשק, האגף לפרוגרמות, היחידה לתקציבי פיתוח ויחידת חשב המשרד, בתחום הכנת תקציב השיכון לשנת 1967/68 וביצועו.

הכנת התקציב

תקציב הפיתוח לשיכון קובע, נוסף על הסכומים שמשרד השיכון רשאי להוציא במשך שנת הכספים, גם את היקף ההתחייבויות, שהמשרד רשאי להתחייב לעתיד—הכל במסגרת תכנית בנייה לפי מספר יחידות דיור ולפי מחיר משוער ליחידה.

תקציב הפיתוח לשיכון מתחלק להקצבות, המיועדות להשלמת תכניות משנים קודמות, ולהקצבות המיועדות לבנייה במסגרת התכנית של שנת הכספים השוטפת. בדו"ח שנתי 17 נקבע, שחלוקה זו לא התבססה על אומדן התקדמות הביצוע של תכניות השנים הקודמות בעבר ולא על תחזית התקדמותן בעתיד; לגבי התכניות החדשות לא נערכה תחזית של הביצוע בשנת התקציב החדשה ובשנים הבאות. תקציב 1967/68 הוכן, לפי הסברי משרד השיכון, על פי אומדן של קצב הפעלת העבודה ועל סמך התייעצויות של היחידה לתקציבי פיתוח שבמשרד עם הממונים על הפעלת הסעיפים השונים שבתקציב. אין במשרד תיעוד על הדיונים וההתייעצויות שנערכו, לרבות סיכומים והחלטות, שעל פיהם אפשר היה ללמוד, מה הם הנתונים, שעליהם התבססו האומדנים.

תכנית הבנייה האמורה, שמגיש משרד השיכון לאגף התקציבים, כוללת את מספר יחידות הדירור בכל יעד, כגון שיכון עולים או שיכון באזורי פיתוח; מחיר ממוצע ליחידה; וההיקף הכולל של ההוצאה לפי התכנית. כבר בעבר ציינה הביקורת (ראה לאחרונה דו"ח 17, עמ' 448), שמחירים של יחידות דירור בכל היעדים נקבעו על פי חישוב ההוצאה הממוצעת ליחידת דירור לעולים. גם ב-1967/68 המשיך המשרד לבסס את המחירים ליעדים האחרים על חישוב כזה. כיוון שהחל משנת 1966/67 גדל בהרבה חלקה של הבנייה ליעדים אחרים בכלל הבנייה, וכיוון שיש הבדלים ניכרים בגודל יחידות הדירור והסטנדרד שלהן בכל אחד מהיעדים, מן הראוי היה, לדעת הביקורת, שמשרד השיכון יערוך תחשיב לכל יעד בנפרד. במיוחד חשוב הדבר לגבי מוסדות ציבור ולגבי פיתוח ומפעלים שונים, הנבדלים במהותם מיתר היעדים. בהצעת התקציב לשנת 1969/70 אמנם נקובים מחירים ממוצעים ליחידות דירור לפי היעדים ומקומות הבנייה אולם בהצעה ציון, שיערך סקר לקביעת מדד של עלות יחידת דירור לפי יעדים בשנת 1969/70; רק על פי הסקר אפשר יהיה לבסס את המחירים הממוצעים של הבנייה בכל יעד לחוד.

חשבונות קבלנים במעבר

החל בשנת 1965/66 מופיעים בכל אחד מסעיפי המשנה הפרט "חשבונות קבלנים במעבר" והפרט "סילוק חשבונות קבלנים במעבר". הפרטים נועדו לתת ביטוי לחשבונות בעבור ביצוע עבודות בשנת התקציב, שפרעונם יחול בחודשיים הראשונים של שנת התקציב הבאה, ולהוצאה של אותה שנת כספים על חשבון עבודות שבוצעו בשנה שקדמה לה.

בתקציב המקורי לשנת 1967/68 נרשם כהכנסה מיוחדת בפרטים "חשבונות קבלנים במעבר", סך של 61.7 מליון ל"י, וכהוצאה בפרטים "סילוק חשבונות קבלנים במעבר" סך של 61.1 מליון ל"י.

בבקשה של המשרד לשינויים, שהוגשה לוועדת הכספים בפברואר 1968, לאחר שהתברר לו שההוצאה ברוטו עברה על התקציב, הציע המשרד, שבמקביל לתיקון פרטי "סילוק חשבונות קבלנים במעבר", בהתאם לביצוע למעשה ליום 31.3.1967, שהסתכם ב-19.7 מליון ל"י, ישונו גם פרטי ההכנסה "חשבונות קבלנים במעבר", בתוספת השלישית לחוק התקציב, ויועמדו על סך של 30.7 מליון ל"י. לאחר אישור השינוי ניתנה אפוא למשרד אפשרות לקבל הכנסה נטו בסך 20 מליון ל"י מאשראי קבלני לעומת סך של 0.6 מליון ל"י שאושר בתקציב המקורי.

ליום 31 במארס של כל שנה מקזו המשרד את יתרות החובה והזכות בחשבונות החו"ז ומעביר את היתרה הכוללת לחשבונות התקציביים. בשנת 1967/68 הסתכמה היתרה לזכות בסך של כ-35.6 מליון ל"י, מזה 3.4 מליון ל"י בקירוב נרשמו כהכנסות של מפעל החסכון לבניין ו-32.2 מליון ל"י בקירוב חולקו בין סעיפי המשנה של תקציב הפיתוח לשיכון. החלוקה נעשתה שלא על יסוד מיון החשבונות בהתאם ליעדים, שבמסגרתם בוצעה הבנייה למעשה ושאליהם מתייחסים החשבונות שהגישו הקבלנים. כתוצאה מהטיפול המתואר בחשבונות החו"ז ומדרך החלוקה הנזכרת אין החשבונות התקציביים משקפים נכונה את כלל ההוצאה בכל אחד מיעדי הבנייה.

בשנת 1967/68, כבשנים קודמות, כלל המשרד בין חשבונות החו"ז, שיתרתם נרשמה כאשראי קבלני, גם חשבונות של בנקים, מוסדות, חברות, רשויות מקומיות ומשקים חקלאיים. ביתרתם של חשבונות אלה אין לראות אשראי קצר מועד הניתן למשרד השיכון; שלא כחשבונות הקבלנים, שפרעונם חל תוך החודשיים הראשונים של שנת התקציב הבאה.

ביצוע התקציב

התחייבויות על תכניות רב-שנתיות

1. תקציב הפיתוח לשיכון קובע, נוסף על ההרשאה להוצאה, את מספר יחידות הדיור, שייבנו במסגרת תכניות הבנייה השונות, ואת המחיר הממוצע של יחידת דיור בכל תכנית. בדברי הסבר לתקציב של שנת 1966/67 נאמר, כי כתוצאה משינויים והתייקרויות תעלה ההוצאה על ביצוען של תכניות הבנייה לשתי השנים 1963/64 ו-1964/65 ב-45—50 מליון ל"י לעומת המסגרת הכספית, שנקבעה לכך בתקציבים של התכניות האמורות. מבין התכניות של השנתיים הנזכרות נועדו שתיים לבניית 22,000 יחידות דיור בקירוב לעולים, בסכום של כ-262 מליון ל"י, שהוא כ-40% מהיקפן הכולל של התכניות. ריכוז, שערך משרד מבקר המדינה על פי הדו"חות הכוללים של החשב הכללי על ההכנסה וההוצאה מראה, כי ההוצאה לשתי תכניות אלה בלבד הייתה, עד 31.3.1968, גדולה ב-62 מליון ל"י בקירוב לעומת התכניות המאושרות.

2. תכנית הבנייה המקורית לרבות השתתפויות לשנת 1967/68 הסתכמה ב-355 מליון ל"י בקירוב וההרשאה להוצאה ב-350 מליון ל"י בקירוב; במשך השנה חלו שינויים רבים בתכנית ובהרשאה להוצאה: התכנית הועמדה על סך של כ-436 מליון ל"י וההרשאה להוצאה על סך של כ-465 מליון ל"י, ועל ידי כך יתרת ההתחייבויות צריכה הייתה לקטון ב-29 מליון ל"י בקירוב במקום שתהיה הגדלה של היתרה ב-5 מליון ל"י. מאחר שב-57 פרטי תקציב הייתה ההכנסה המיועדת למעשה קטנה ב-46 מליון ל"י בקירוב מהאומדן, הסתכמה ההרשאה התקציבית שעמדה לרשות המשרד ב-419 מליון ל"י בקירוב. משום כך לא ניתן היה להקטין את יתרת ההתחייבויות בלא להקטין את התכנית, אלא שהייתה צפויה הגדלתן של ההתחייבויות ב-17 מליון ל"י.

על פי הדו"ח של חשב המשרד ליום 31.3.1968 הסתכמה יתרת ההתחייבויות, שלגביהן נחתמו חוזים על פי כל התכניות, לרבות התכנית משנת 1967/68, ב-247 מליון ל"י בקירוב. נוסף על כך קיימת הייתה, לאותו יום, על פי נתוני המשרד, תכנית, שעליה עוד לא התחייב המשרד, בהיקף כספי של כ-145 מליון ל"י (כ-35 מליון ל"י משנת 1966/67 וכ-110 מליון ל"י משנת 1967/68).

3. בחוקי תקציב מן השנים הקודמות צוינו לעתים בפרטי ההוצאה השונים של תקציב פיתוח שיכון סכומי ההתחייבויות לביצוע תכניות רב-שנתיות. הדבר היה דרוש במקרים, שההוצאה הכספית בשנת כספים מסוימת הייתה רק חלק מתכנית הוצאה רב-שנתית; בנוסח החוק לא נקבעו הוראות מחייבות לגבי תכניות אלה. בדו"ח השנתי 17 עמד מבקר המדינה על העדר דיווח על ביצוע תכניות בנייה רב שנתיות.

בחוק התקציב לשנת 1967/68, סעיף 13 נאמר לראשונה:

"(א) מקום שבשם פרט או בשם סעיף משנה שבתוספת השנייה או בתוספת הרביעית מצויים סכומים המכונים "תכנית" או "תכנית ההתחייבויות" תהיה הממשלה רשאית להתחייב במסגרת סכומים אלה בלבד. (ב) על פי הצעת הממונה על סעיף הוצאה, כמשמעותו בסעיף 8, רשאי שר האוצר להגדיל את הסכומים האמורים בסעיף קטן (א), ובלבד שלא יגדיל אף אחד מהם בסכום העולה על 1,000,000 לירות אלא באישור הוועדה".

לפי הצעת חוק התקציב לשנת 1969/70 יגישה הממונה על סעיף הוצאה לשר האוצר, תוך 4 חודשים מתום שנת הכספים, דין וחשבון על ההתחייבויות, שהתחייב בהן במסגרת התכנית, בצורה, שתאפשר השוואת ההתחייבויות למעשה אל התכנית.

הוצאות יתר

מהדו"ח הכולל של החשב הכללי לשנת 1967/68 מתברר, שמשרד השיכון עבר על ההרשאה ביותר מ-100 פרטי תקציב, בסך כולל של כ-75 מליון ל"י: ב-47 פרטים עבר בכל פרט בלמעלה מ-200,000 ל"י, ובסך הכל ב-71 מליון ל"י; הגדלת ההוצאה בכל פרט בסכום העולה על 200,000 ל"י טעונה אישור של ועדת הכספים. להלן דוגמאות של פרטי תקציב המתייחסים לתוכניות שיכון ואשר בהם הייתה הוצאת יתר (במליוני ל"י).

שם הפרט	סכום הוצאת היתר
רכישת 1,220 יחידות דיור מחברות לשיכון עולים	6.9
הלואות לבניית 1,000 יחידות דיור בקיבוצים ותיקים (1)	3.4
1,500 יחידות דיור באזורי פיתוח לחיסול שכונות עוני	4.2
2,500 יחידות למשפחות מרובות ילדים	6.6
800 הלואות משלימות לבנייה באזורי פיתוח	3.4

(1) בדבר הלואות לבנייה בקיבוצים ותיקים ראה בדו"ח זה עמ' 469.

הכנסה עודפת

ב-20 פרטי תקציב עלתה ההכנסה למעשה ב-9.3 מליון ל"י בקירוב על האומדן; בחמישה פרטים מבין אלה עלתה ההכנסה על האומדן בלמעלה מ-100,000 ל"י בכל פרט ובסך הכל ב-4.4 מליון ל"י בקירוב. הכנסה עודפת זו הוצאה, בלא שנתבקש אישור, כנדרש בחוק. להלן דוגמאות של פרטי תקציב, שבהם עלתה ההכנסה על האומדן (בל"י).

שם הפרט	סכום ההכנסה העודפת
השתתפות גורמים אחרים בהלואות לבנייה בקיבוצים ותיקים	2,900,000
השתתפות המשתכנים בבניית 1,100 יחידות באזורי פיתוח	553,000
השתתפות גורמים אחרים במוסדות ציבור - תכניות משנים קודמות	399,900
השתתפות משתכנים והברות שיכון בבניית 2,300 יחידות באזורי פיתוח	368,700
אשראי בנקאי לרכישת 1,220 יחידות לשיכון עולים	200,000

מפעל החסכון לבניין

בשנת 1967/68, כבשנים קודמות, לא שיקף הדו"ח הכולל של החשב הכללי את תנועת החסכון במפעל. בפרטים "תקבולים מחוסכים" ו"החזרות למבטלי חוזה הסכון" לא צוינו כל סכומים. בפרט "העמדת פקדונות חוסכים לזכות תקבולים ממשתכנים", שבחוק התקציב הסתכם ב-4 מליון ל"י, נרשם סך של כ-41 מליון ל"י, שהוא יתרת חשבונות חו"ז של המפעל, הרשומים בספרי משרד השיכון.

בחשבונות המפעל לא נכללו התשלומים של הפרשי הצמדה וריבית, וכבשנים קודמות נזקפו תשלומים אלה לחובת התקציב הכללי. בשנת 1967/68 נזקפו לתקציב בסעף זה תשלומים בסכום כולל של כ-9 מליון ל"י; מזה מתייחס סך של 4.7 מליון ל"י להוצאה, שנעשתה בשנת 1966/67, אך נרשמה רק ב-1967/68.

בעבר ולאחרונה בדו"ח השנתי 18 (עמ' 460) עמד מבקר המדינה על כך, שהמשרד לא הכין מאזן, שיכלול בין הזכויות את הסכומים, שהושקעו בקרקע ובפיתוחה ובדירות, שעוד לא נמכרו; על המאזן לכלול בין ההתחייבויות גם את כלל חובות המפעל למשתכנים ולחוסכים. המשרד עוד לא הכין מאזן כנדרש.

התקציב הרגיל

התקציב הרגיל של משרד השיכון נועד לממן את ההוצאות המינהליות והארגוניות של המשרד. כ-40% מהתקציב נועדו להוצאה על משכורת ושכר עבודה. תקן המשרד גדל בשנתיים האחרונות ב-101 משרות, מהן 88 משרות עקב הקמת האגף לבנייה כפרית בפברואר 1968 וקבלת העובדים, שעסקו קודם לכן בתפקידים אלה בסוכנות היהודית (ראה בדו"ח זה עמ' 469). התקציב הרגיל מתכסה ברובו מזקיפות לתקציב הפיתוח ולמפעל החסכון לבניין והיתר מהקצבה ישירה. כמחצית התקציב הרגיל מתכסה מהשתתפות של תקציב הפיתוח בבנייה, באשר המשרד זוקף סכום מסוים ששיעורו שונה לפי היעד למחירה של כל יחידת דיור. לשנת 1967/68 נקבע תקציב רגיל ברוטו בסך של 29 מליון ל"י בקירוב, מזה 3.4 מליון ל"י הקצבה ישירה. במשך השנה האמורה חלו שינויים בתקציב, וסך ההרשאה להוצאה גדל ב-3.2 מליון ל"י בקירוב; עיקר ההגדלה באה מהגדלת הפרט "השתתפות הבנייה בתקציב הפיתוח" בסכום של כ-2.9 מליון ל"י. בטבלה הבאה מובאת השוואה בין התקציב על שינויו לבין ההוצאה למעשה (באלפי ל"י).

ההוצאה (1) למעשה	ההרשאה (1) המתוקנת	ההרשאה בחוק התקציב	
3,107	3,280	3,400	תקציב רגיל נטו
11,128	15,668	12,723	השתתפות הבנייה בתקציב הפיתוח
2,946	3,050	2,900	השתתפות מפעל החסכון לבניין
3,829	3,885	4,500	השתתפות תקציבי הפיתוח - תכנון בסיסי ותכנון מראש
546	1,834	550	השתתפות תקציב הפיתוח מסעיפים אחרים (2)
992	1,276	1,333	הפרשי מחירים של חומרי בניין
2,542	3,170	3,585	הכנסות מגורמים אחרים (2)
<u>25,090</u>	<u>32,163</u>	<u>28,991</u>	תקציב רגיל ברוטו

(1) לפי הדו"ח הכולל של החשב הכללי.

(2) ריכוז של פרטי תקציב, שנעשה במסגרת הביקורת.

נוסף על ההוצאה האמורה הייתה בחשבונות המשרד ביום 31.3.1968 יתרת התחייבויות בסך של כ-4.9 מליון ל"י.

בנובמבר 1966 התברר למשרד, שהשתתפויות תקציבי הבנייה לא יכסו את הוצאות התקציב הרגיל בשיעור שנקבע בחוק התקציב, אלא אם יוגדלו הסכומים שיש להעמיס על כל יחידת דיור מ-750 ל"י או 1,000 ל"י ל-1,500 ל"י או 2,000 ל"י. המשרד החליט לא להגדיל את ההעמסה ורשם את ההוצאה העודפת בסך של כ-9 מליון ל"י, בחשבונות חו"י. יחד עם יתרות העמסה משנים קודמות הסתכמה היתרה הכוללת ליום 31.3.1968

ב-19 מליון ל"י בקירוב. לאחר מכן במשך 1968 סיכם משרד השיכון עם משרד האוצר, שיתרה זו תחשב כהוצאה מוחלטת של תקציב הפיתוח. לדעת הביקורת, לא היה מקום לכך, שתקציב הפיתוח ישא ביתרה זו, כיוון שהיא אינה יוצרת ערכים מוניטריים וכיוון שההוצאות לא נזקפו לתכניות בנייה. יוצא שבשנים "שבהן הצטברה היתרה" לא שיקף התקציב הרגיל נטו את ההוצאה בפועל ואילו הפרט "בכסים בתהליך התהוות" במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה הראה, לעומת זאת, באותן השנים יתרת זכות גדולה מן הראוי (ראה גם דו"ח שנתי 18, עמ' 62, ודו"ח זה, עמ' 59).

בנייה בהתיישבות

במשך 20 השנים הראשונות של קיום המדינה הושקע ב-660 יישובים חקלאיים בקירוב סך של 300 מליון ל"י — רובו מכספי המדינה וחלקו מכספי מוסדות ציבור — בהקמת יחידות דיור חדשות, הרחבה ושיפוץ של יחידות דיור קיימות ועל הקמת בתי ילדים ומוסדות ציבור. בהתיישבות הוותיקה — יישובים שנוסדו לפני 1948 — מעניק משרד השיכון ליישובים הלוואות ישירות, ששיעורן נע בין 70% לבין 75% מהשקעתם הכוללת בבנייה. בהתיישבות החדשה — כלומר כל היישובים שנוסדו לאחר 1948, ויישובים ותיקים שעדיין נמצאים בטיפול מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית — נותן המשרד כהלוואה את מלוא הסכום הדרוש לבנייה; לפי הסדר בין הממשלה לבין הסוכנות נזקפת ההשקעה בבנייה בהתיישבות החדשה לחובת הסוכנות היהודית החותמת תווים עם המתישבים*.

עד סוף 1966 היתה חלוקת התפקידים בין משרד השיכון לבין מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית כדלהלן: המשרד טיפל בעיקר בצד הפרוגרמתי ובדאגה לתקציבים הדרושים למימון הבנייה, בעוד שמחלקת ההתיישבות של הסוכנות הייתה אחראית לביצוע הבנייה ולפיקוח עליה.

בינואר 1967 נחתם הסכם בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית, שבא להסדיר את הבנייה ביישובים שבתחום טיפולה של הסוכנות. הוסכם, שבמשרד השיכון יוקם אגף מיוחד לבנייה כפרית שלידו תפעל הנהלה; חברי הנהלה יהיו: סגן המנהל הכללי של משרד השיכון, סגן מנהל מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית ומנהל האגף. הוסכם גם על העברת תפקידי המחלקה הטכנית של הסוכנות ועובדיה למשרד השיכון. האגף הופעל למעשה בפברואר 1968. עם הקמת האגף חולק הטיפול בתחום הבנייה בהתיישבות החדשה בין שתי יחידות של המשרד: האגף אחראי על תכנון פיסה, הפעלת הבנייה והפיקוח על הביצוע — תפקידים שהיו קודם לכן בידי המחלקה הטכנית של הסוכנות לפני העברתה למשרד השיכון, בעוד שהכנת הפרוגרמה, התקציב השנתי והמעקב אחריהם רוכזו בידי הממונה על הפעלת הבנייה בהתיישבות הכפוף במישרין לסמנכ"ל המשרד הממונה על הבנייה בהתיישבות.

בחודשים יוני — ספטמבר 1968 נבדקו בהנהלת משרד השיכון, באגף לבנייה כפרית של המשרד ובגזברנות המשרד הפעולות להכנת תכניות השיכון בהתיישבות, לשנים 1966/67 — 1967/68 וביצוען. תכנית שיכון בהתיישבות כוללת בנייה בקיבוצים

* בדבר הסדרים עם הסוכנות היהודית בעניין הלוואות לבנייה בהתיישבות החדשה ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 69.

במושבים, בנקודות יישוב חדשות, במוסדות של עליית הנוער ובבתי ספר אזוריים. הביקורת התרכזה בבדיקה של הפעלת הבנייה במסגרת פרטי תקציב שהתייחסו לקיבוצים ולמושבים.

תכניות

1. תכניות הבנייה בהתיישבות באו כדי לשפר את הדיור הקיים וכדי להוסיף יחידות דיור למתיישבים נוספים, במיוחד לעולים ולזוגות צעירים. תוספת דיור בהתיישבות נקבעה על פי נתונים על מצב הדיור, שממציאות התנועות ההתיישבותיות. ההיקף הכספי הכולל של הבנייה בהתיישבות נקבע כל שנה, לאחר משא ומתן בין משרד האוצר לבין משרד השיכון, בהתאם לאפשרויות של הקצאת כספים למטרה זו.

לאחר קביעת ההיקף הכספי הכולל מכין המשרד את תכנית הבנייה השנתית לפרטיה*. התכנית וסדרי העדיפויות לביצועה נקבעים בדיונים עם המרכזים הארציים של התנועות ההתיישבותיות, המרכז החקלאי של הסתדרות העובדים, מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית ונציגי המשקים. התכנית נערכת לגבי כל פרט תקציבי בנפרד, לדוגמה: "יחידות דיור להחלפת צריפים בקיבוצים בספר", או למשל "הלוואות לבנייה בקבוצים ותיקים".

משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שבמשרד השיכון אין לגבי כל משק ריכוז של התכנית, של מספר היחידות שנבנו בעבר ושל הבנייה בפועל. ריכוזים כאלה עשויים להיות כלי עזר חשוב לקביעת סדר העדיפויות בין היישובים השונים, בעת הכנת תכניות ולצורך פיקוח על ביצוען. בעקבות הביקורת החליט המשרד לרכז את הנתונים לגבי כל יישוב ויישוב ולנהל למטרה זו כרטסת מעקב אחר הבנייה.

2. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו בסוף שנת 1967 כ-233 הקיבוצים שבמדינה 83,310 נפש. מספר הנפשות ב-367 המושבים שבמדינה היה 126,583. 35.6% מהמשפחות במושבים היו בנות שש נפשות ויותר. על פי נתוני המשרד הושקעו בתקופה 1949—1966 בבניית יחידות דיור ומוסדות ציבור כ-150 מליון ל"י בקיבוצים וסכום בסדר גודל זה במושבים. ב-113 קיבוצים חדשים נבנו כ-17,000 יחידות דיור וב-317 מושבים חדשים כ-25,000 יחידות דיור. ב-120 הקבוצים הוותיקים היו בשנת 1966 כ-18,000 יחידות דיור; אין במשרד השיכון נתונים על מספר יחידות הדיור הקיימות במושבים ותיקים.

בדברי ההסבר לתקציב של שנת 1967/68 הציע משרד השיכון תכנית לארבע שנים לבנייה בהתיישבות, שהוכנה ב-1966. תכנית הבנייה בקיבוצים היא בסכום כולל של 132 מליון ל"י: 82.5 מליון ל"י לבניית 6,900 יחידות דיור חדשות; 8 מליון ל"י להרחבה ושיפוץ של 2,000 יחידות דיור קיימות; 41.5 מליון ל"י לבניית בתי ילדים ומוסדות ציבור. התכנית נועדה לחיסול הדיור הארעי, לבנייה חדשה לקליטת מתיישבים נוספים ולהשלמת תקן דיור של 39² למשפחה (ב-1958 היה תקן הדיור 25 מ²). לבנייה במושבים נכלל בתכנית הסכום של 165 מליון ל"י: 111.5 מליון ל"י להרחבה ושיפוץ של 11,000 יחידות דיור; 47.5 מליון ל"י לבניית 1,000 יחידות ומוסדות ציבור; ו-6 מליון ל"י למתן הלוואות לזוגות צעירים ולהרחבת בתים במושבים ותיקים. הרחבת הבתים ושיפוצם נועדו להגדלת הבית על ידי הוספת חדר שלישי, הכנסת שירותים סניטריים לתוך הבית, ריצוף בתים והגדלת יחידת הדיור מ-45 מ² עד 62-65 מ².

— בעת עריכת התכנית סוכם עם התנועות הקיבוציות על עריכת סקר על מצב האוכלוסיה והדיור בקיבוצים. עד ספטמבר 1968 לא הושלם השאלון לקבלת הנתונים

* בדבר ההכנה והביצוע של תקציב משרד השיכון ראה ברו"ח זה עמ' 463.

הדרושים לעריכת הסקר. לגבי המושבים הזמין המשרד סקרים על מצב האוכלוסיה והדיוור ב-104 מושבים בלבד, פחות משליש ממספר המושבים שבארץ. בדצמבר 1968 הודיע המשרד, כי נעשות הכנות להפעלת הסקר בקיבוצים בתחילת שנת 1969 וכי לדעתו אין טעם בביצוע סקר בכל מושב ומושב אלא במועד הצפוי להפעלת הבנייה בו. לדעת הביקורת היה על המשרד לדאוג לעריכת סקרים מוקדמים בקיבוצים ובמושבים, לפני הפעלת התכנית, כדי שיעמדו לרשותו כלי עזר שידריכוהו בקביעת עדיפויות בבנייה ביישובים, ועל פי עדיפויות אלה אפשר היה לתכנן באורח יעיל את הבנייה ולנצל באופן אופטימאלי את האמצעים העומדים לרשותו.

תקציבים וקרנות

1. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על הסכומים, שהוקצו לשיכון בהתיישבות, בשנים 1965/66 — 1967/68, מכלל תקציב הפיתוח לשיכון. סכומים אלה מורכבים מכספי תקציב ומהשתתפויות מכספי גורמים אחרים, הנכללים בתקציב כהכנסה מיועדת. להלן ריכוז הנתונים:

חלקו של התקציב לשיכון בהתיישבות בכלל תקציב הפיתוח לשיכון			שיכון בהתיישבות			תקציב פיתוח לשיכון (1)			שנת התקציב
השתתפות			השתתפות			השתתפות			
נסו	פיוות (3)	ברוטו	נסו	פיוות (3)	ברוטו	נסו (2)	פיוות (3)	ברוטו	
(באחוזים)			(במליוני ל"י)			(במליוני ל"י)			
7	13	6	27	8	19	396	64	332	1965/66
11	15	10	41	12	29	371	78	293	1966/67
16	18	16	72	21	51	443	119	324	1967/68

(1) אינו כולל את תקציבי מפעל החסכון לבניין.

(2) לרבות הסכומים הכלולים בסעיף — מימון על ידי מוסדות כספיים.

(3) לרבות יתרת חשבונות קבלנים במעבר.

מהטבלה יוצא, שחלקו של סעיף המשנה "שיכון בהתיישבות" גדל מדי שנה בשנה בכלל תקציב הפיתוח לשיכון: מ-7% בשנת 1965/66 ל-11% בשנת 1966/67 ול-16% בשנת 1967/68.

כשמדובר בבנייה בהתיישבות חדשה חותם המשרד על חוזה הבנייה עם הקבלן ומשלם את הסכומים המגיעים לו. כשהמדובר בבנייה בהתיישבות ותיקה ובבנייה לזוגות צעירים במושבים חותם המשק על החוזה עם הקבלן, והמשרד נותן למשק הלוואה בגובה ובתנאים שנקבעו. בבנייה במושבים יש גם שהמשרד חותם על חוזה הבנייה עם הקבלן, לאחר שחבר המושב חתם על חוזה הלוואה עם הבנק, שלפיו משלם הבנק לקבלן לפי הוראות המשרד. הפיקוח על הבנייה בהתיישבות החדשה מבוצע על ידי האגף לבנייה כפרית, ואילו הפיקוח על הבנייה בהתיישבות הוותיקה הוא בידי המרכז החקלאי של ההסתדרות.

ההלוואות למשקים ניתנות מקרנות המתנהלות בבנקים ובמוסד כספי, שהוא חברת בת של הסוכנות היהודית. באותן קרנות נכללו בדרך כלל, נוסף על כספי תקציב, גם השתתפויות מאמצעי בנק ומוסדות אחרים, כגון חברת העובדים. משרד השיכון והחשב הכללי קובעים את התנאים, שלפיהם ניתנים הכספים לבנק למתן הלוואות, ואת התנאים, שלפיהם נותן הבנק את ההלוואות. הבנק נדרש, בדרך כלל, להתנות את שחרור הכספים מהקרן על פי אישורים של המשרד על התקדמות הבנייה וגם להעביר את כספי ההלוואה במישרין לקבלן.

2. לשנת 1966/67 נקבעה תכנית בנייה בהתיישבות בסך של 41.9 מליון ל"י ולשנת 1967/68 — בסך של כ-76 מליון ל"י. במסגרת תכניות אלה סיכם החשב הכללי עם שלושה בנקים ועם מוסד כספי על הקמת 24 קרנות למתן הלוואות למשקים ולמתיישבים. עם בנק נוסף ועם המוסד הכספי האמור הגיע החשב הכללי לסיכום על הקמת שלוש קרנות נוספות למתן הלוואות לקליטת עולים ולבניית פנימיות ואולפנים בקיבוצים; ההוצאה משלוש קרנות אלה נזקפה לסעיף משנה "שיכון עולים". הסכומים בקרנות שהוקמו הגיעו ל-66 מליון ל"י בקירוב, מזה 44.4 מליון ל"י מכספי התקציב, כ-15.9 מליון ל"י מגורמים אחרים, שפורטו בתכניות כהכנסה מיועדת, ו-5.7 מליון ל"י בקירוב מכספי בנקים ומהמוסד הכספי, שפורטו בדברי ההסבר להצעת התקציב, אך אינם כלולים כהכנסה מיועדת בחוק התקציב.

להלן ריכוז 27 הקרנות, שהוקמו במסגרת תכניות 1966/67 ו-1967/68, כולל נתונים על שיעור הריבית ותקופת הפרעון שנקבעו למשתכנים (בטבלה רוכזו בקבוצות קרנות, שנועדו למטרות דומות ושתנאי ההלוואה שלהן זהים).

תכנית 1967/68		תכנית 1966/67		תקופת הפרעון	שיעור (1) הריבית	מטרת ההלוואה
בנקים ואחרים	תקציב	בנקים ואחרים	תקציב			
באלפי ל"י				בשנים	ב-%	
3,000	9,200	2,400	8,000	35 ומעלה	3.5	הרחבת בתים במושבים צעירים
	3,000			35	3.5	מקלטים במושבים
	2,300					מוסדות ציבור וחינוך במושבי עולים:
				35	3.5	התיישבות צעירה
				25	3.5	התיישבות ותיקה
	1,940			30	3.5	מקלטים בקיבוצים
	750			30	3.5	כבישים במושבים צעירים
	300			30	3.5	פיתוח וגינון במושבים צעירים
600	900	2,700	800			מוסדות ציבור:
				35—30	6—5	התיישבות צעירה
				25	6.0	התיישבות ותיקה
	3,160	400	600	25	6.0	פיגות גזער ואולפנים בקיבוצים ובמוסדות
			700	35	6.5	החלפת צריפים בקיבוצים ותיקים
	500			25	6.5	פנימיות לילדי הר"ל
			300	25	7.5	קליטת עולים בקיבוצים ותיקים
		200	200	20	7.5	מוסדות ציבור במושבי עולים
1,745	600			25—15	8.5	מוסדות ציבור בקיבוצים
5,500	7,360	4,500	2,800	25—15	9.6	שיכון בקיבוצים ותיקים
260	400			15	9.6	שיכון לזוגות צעירים במושבים חדשים
100	300	150	300	15	10.0	שיכון לזוגות צעירים במושבים ותיקים
11,205	30,710	10,350	13,700			

(1) כל ההלוואות ללא הצמדה.

באוגוסט 1967 הוסכם בין המשרד לבין מפעלי הבנייה של התנועות הקיבוציות, שמפעלי הבנייה יפעילו על אחריהם ובהכוונת המשרד, בנייה של כ-1000 יחידות דיור ובתי ילדים,

בסכום כולל של 12-13 מליון ל"י, והבנייה תמומן מתקציבי 1968/69 — 1969/70. הוסכם, שחוזי הבנייה ייחתמו וההלוואות יינתנו אחרי אישור התקציבים.

הפעלת תכניות בנייה

המשרד רושם בחשבונותיו כהתחייבות כל חוזה להפעלת בנייה או הוראה להתחיל בבנייה או בקשה לחשב הכללי להפעיל קרן. ב-1966/67 הגיעו התחייבויות המשרד ל-45 מליון ל"י בקירוב, וההוצאה למעשה הסתכמה ב-30 מליון ל"י בקירוב. ב-1967/68 הגיעו התחייבויות המשרד לכ-65 מליון ל"י בקירוב וההוצאה למעשה הסתכמה בכ-55 מליון ל"י. כיוון שליום 31.3.1966 הסתכמה יתרת ההתחייבות ב-28 מליון ל"י בקירוב, עלתה היתרה ליום 31.3.1968 ל-53 מליון ל"י בקירוב.

תכנית הבנייה בהתיישבות לשנת 1966/67 הסתכמה, כאמור, ב-41.9 מליון ל"י, מזה 12,750,000 ל"י השתתפויות. על חשבון תוכנית זו נרשמו בחשבונות המשרד, בשנים 1966/67 ו-1967/68 התחייבויות ברוטו בסך של כ-37.3 מליון ל"י. על פי דו"חות החשב הכללי ליום 31.3.1967 וליום 31.3.1968 עלו התחייבויות המשרד בשלושה פרטים תקציביים ב-0.8 מליון ל"י בקירוב על התכניות המאושרות, שפורטו בחוק התקציב ל-1966/67, מזה 0.7 מליון ל"י בתכנית ההלוואות לבנייה בקיבוצים ותיקים. התכנית לשנת 1967/68 הסתכמה ב-76 מליון ל"י בקירוב, מזה כ-17.5 מליון ל"י השתתפויות. על חשבון תוכנית זו נרשמו בחשבונות המשרד, בשנת 1967/68, התחייבויות בסך של כ-57.4 מליון ל"י.

משרד מבקר המדינה מייין לפי קיבוצים ומושבים את התכניות וביצוען לשנת 1966/67 ולשנת 1967/68. במיזן לא נכללו פרטי תקציב הנוגעים לבנייה לעולים חדשים, למסודות עליית הנוער, ולמתן הלוואות לבניית חדרי אוכל ובתי עם. לפי מיזן זה הסתכמה תכנית הבנייה בקיבוצים, בשנת 1966/67 ב-15.3 מליון ל"י, והתכנית במושבים — 22.7 מליון ל"י. התחייבויות המשרד על חשבון תכנית הבנייה בקיבוצים הגיעו בשנתיים הנדונות לסך של כ-15.9 מליון ל"י ועל חשבון תכנית הבנייה במושבים ל-17.6 מליון ל"י בקירוב. על פי דו"חות החשב הכללי הסתכמה ההוצאה על תכנית 1966/67, במשך השנתיים שמן 1.4.1966 עד ל-31.3.1968, ב-14 מליון ל"י בקירוב בקיבוצים וב-9.5 מליון ל"י בקירוב במושבים. תכנית הבנייה בקיבוצים, בשנת 1967/68, הסתכמה ב-27.9 מליון ל"י ובמושבים ב-27.1 מליון ל"י בקירוב. התחייבויות המשרד על חשבון תכנית הבנייה בקיבוצים הגיעו ל-25.5 מליון ל"י בקירוב, ועל חשבון תכנית הבנייה במושבים ל-18.4 מליון ל"י בקירוב. על פי דו"ח החשב הכללי ליום 31.3.1968 הסתכמה ההוצאה על תכנית 1967/68 בכ-17.4 מליון ל"י בקיבוצים ובכ-2.8 מליון ל"י במושבים.

להלן טבלה המראה את ריכוז תכניות הבנייה בקיבוצים ובמושבים לפי המיזן הנזכר לעיל, בשנים 1966/67 ו-1967/68, וביצוען עד 31.3.1968.

	התכנית (באלפי ל"י)			הביצוע (באלפי ל"י)			הביצוע (ב-%)		
	ברוטו	פניות	השתתפות	ברוטו	פניות (1)	השתתפות	ברוטו	פניות	השתתפות
1966/67	15,300	4,500	10,800	14,000	5,000	9,000	92	111	83
	22,700	8,250	14,450	9,500	2,600	6,900	42	32	48
1967/68	27,900	5,500	22,400	17,400	2,600	14,800	62	47	66
	27,100	5,600	21,500	2,800	1,300	1,500	10	23	7

(1) על פי הדו"ח הכולל ה: חכמו השתתפויות בתוכניות 1966/67: בקיבוצים — 3 מליון ל"י במושבים — 4.6 מליון ל"י (ראה להלן).

על פי הטבלה בוצעו עד 31.3.1968 תכניות הבנייה בקיבוצים לשנת 1966/67 ולשנת 1967/68 בחלקן הגדול, בעוד שביצוע התכנית במושבים לשנת 1966/67 הגיע למחציתו בקירוב ובשנת 1967/68 בוצע רק חלק קטן ממנה.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעלת שתי תכניות — אחת לקיבוצים ואחת למושבים — שהיוו כמחצית מהיקף התכניות בשנתיים הנדונות.

הפעלת התכנית לקיבוצים ותיקים

התכנית למתן הלוואות לבנייה בקיבוצים ותיקים, לשנת 1966/67, נועדה לבנייה של כ-550 יחידות דיור חדשות ולהרחבה ושיפוץ של כ-200 יחידות קיימות, בהיקף כולל של 7.3 מליון ל"י, מזה 2.8 מליון ל"י מכספי התקציב, 2 מליון ל"י מהשתתפות חברת העובדים ו-2.5 מליון ל"י מהשתתפות בנק טפחות.

עד ינואר 1967 נתן משרד השיכון לבנק הוראות לחתום עם הקיבוצים חווי הלוואה, שהסתכמו ב-4.8 מליון ל"י, מזה 2.8 מליון ל"י מכספי התקציב ו-2 מליון ל"י מכספי חברת העובדים.

— בספטמבר 1967 החליט המשרד לזקוף לתכנית של הבנייה בקיבוצים ותיקים סך של 2 מליון ל"י מכספי חברת העובדים, שהיו רשומים עוד קודם לכן בגזברות המשרד בחשבון התכנית להרחבת בתים במושבים. הסכום הוצא אפוא למתן הלוואות לקיבוצים, אך הרישום בגזברות לא שונה, וגם ברו"ח הכולל של החשב הכללי ליום 31.3.1968 הוא עדיין רשום כהכנסה, שנועדה למתן הלוואות להרחבת בתים במושבים.

בתכנית הבנייה ל-1967/68 נקבע, שבקיבוצים ותיקים ייבנו כ-1,000 יחידות דיור, ויורחבו וישופצו ב-400 יחידות דיור קיימות. התכנית הסתכמה ב-13.3 מליון ל"י, מזה 7.8 מליון ל"י כספי תקציב, 3.2 מליון ל"י כספי בנק טפחות ו-2.3 מליון ל"י כספי חברת העובדים. עוד בדצמבר 1966, לפני אישור התכנית בחוק התקציב, הוסכם בין משרד השיכון לבין מפעלי הבנייה של התנועות הקיבוציות, שהבנייה תחל מיד והמימון בעבורה יהיה מכספי בנק טפחות, ואילו החוזים שבין החשב הכללי לבין בנק טפחות ובין הבנק לבין הקיבוצים, שבהם מבוצעת הבנייה, ייחתמו החל באפריל 1967, בשנת הכספים החדשה.

— לשם מתן הלוואות לקיבוצים ותיקים עמדו לרשות המשרד כספי בנק טפחות בסכום כולל של 3.9 מליון ל"י — 1.7 מליון ל"י מתכנית 1966/67 ו-2.2 מליון ל"י מתכנית 1967/68. ניצול כספים אלה, ששולמו לפי ההוראות של סגן המנהל הכללי, הממונה על הבנייה בהתיישבות, לא נרשם בחשבונות המשרד באופן שוטף אלא בשני סכומים כוללים, במאוס 1967 ובמאוס 1968.

— הלוואות בסך 1.4 מליון ל"י, מכספי הבנק האמורים, שנועדו בחוק התקציב למימון הפרט "הלוואות לבנייה בקיבוצים ותיקים", ניתנו לפי הוראות המשרד למועצות אזוריות, למוסדות חינוך ולמשתכנים בודדים.

— סכום של 0.8 מליון ל"י מכספי בנק טפחות מתכנית 1966/67 ניתן, במאוס 1967, על הוראת המשרד, למפעל הבנייה של אחת התנועות הקיבוציות, כהלוואה לתקופה של 25 שנה בריבית של 9.6% לשנה. ההלוואה ניתנה, בלא שנתקבלו תכניות בנייה מוגדרות ורשימת יישובים, שבהם תבוצע הבנייה. כיוון שכך, הועמדו כספים אלה לשימושם של מפעל הבנייה לפי שיקול דעתו ולא לפי שיקוליו של המשרד הממונה על ביצוע סעיפי התקציב. לדעת הביקורת לא היה מקום לתת למפעל הבנייה, שהוא לגבי משרד השיכון

בחוקת קבלן, הלוואה ארוכת מועד מתקציב, שנועד לממן במישרין בנייה בקיבוצים ותיקים ובתנאים, שנקבעו לפעולה זו.

הפעלת התכנית למושבי עולים

התכנית להרחבת בתים במושבי עולים, לשנת 1966/67, נועדה מלכתחילה להרחבה של 2,000 יחידות דיור, בהוצאה כוללת של 16 מליון ל"י, מזה 8 מליון ל"י כספי תקציב, 4 מליון ל"י כספי חברת העובדים ו-4 מליון ל"י כספי המתיישבים. באפריל 1967, שנה לאחר אישור התכנית, פנה המשרד לחשב הכללי וביקשו לחתום על הסכם עם בנק טפחות למתן הלוואות להרחבת 1,000 יחידות דיור, בסך כולל של 8 מליון ל"י, מזה 4 מליון ל"י כספי תקציב, 2 מליון ל"י כספי חברת העובדים ו-2 מליון ל"י כספי המתיישבים. בספטמבר 1967 החליט המשרד, כאמור לעיל, לזקוף לתכנית הבנייה בקיבוצים ותיקים את הסכום של 2 מליון ל"י מכספי חברת העובדים, שהיו רשומים קודם לכן בגזברות המשרד, על חשבון התכנית להרחבת בתים במושבי עולים. באוקטובר אותה שנה ביקש המשרד, לבטל את ההשתתפות של חברת העובדים, להעמיד את חלקו של התקציב על 8 מליון ל"י כפי שנקבע בתכנית, ואת השתתפותם של 1,200 מתיישבים על סך של 2.4 מליון ל"י. עד ספטמבר 1968 אישר המשרד הלוואות בסך של 8.8 מליון ל"י.

— בדו"ח הכולל ליום 31.3.1968 רשומה התכנית במלוא היקפה, בסך של 16 מליון ל"י, למרות שכבר באוקטובר 1967 נקבע, שאין בדעת המשרד לבצע בנייה בהיקף כזה.

בתכנית הבנייה של שנת 1967/68 נקבע, שבמושבי עולים יורחבו 3,000 יחידות דיור בסך כולל של 26 מליון ל"י. התכנית הוקטנה ל-1,500 יחידות בסך כולל של כ-13.5 מליון ל"י. בהתאם לתכנית זו נעשה, על פי בקשת המשרד, הסדר עם בנק טפחות למתן הלוואות בסך של 11.2 מליון ל"י. עד ספטמבר 1968 אישר המשרד הלוואות בסכום של 172,350 ל"י בלבד.

*

ממצאי הביקורת מראים, שתכנית הבנייה בקיבוצים הופעלה בקצב מהיר, בעוד שבמושבים היה הקצב איטי, ומשרד השיכון לא הגיע לניצול התקציבים לבנייה במושבים במידה הראויה. המשרד הסביר את איטיות הפעלת הבנייה במושבים בצורך להחתים על חוזה הלוואה כל חבר מושב בנפרד, כשחברי המושבים גרתעים מפני קבלת עול של התחייבות הכרוכה בדבר. לדעת הביקורת, אין בהבדל הכלכלי והארגוני שבין קיבוצים לבין מושבים הצדקה מספקת להפרש הגדול בביצוע התכניות לגביהם. אם אמנם משפיעים ההבדלים הנזכרים במידה ניכרת על קצב ביצוע התכניות, היה על המשרד להתחשב בעובדה זו בעת עריכתן והצגתן. יחד עם זאת היה על המשרד למצוא את הדרכים, כדי שהפעולה לשיפור הדיור במושבים תשיג את היעדים המשתמעים מהתכניות, שהמשרד הציע ושאושרו על ידי הכנסת בחוק התקציב.

בנייה טרומית

צורכי המדינה בבנייה, במיוחד בשיכוני עולים, ועם זה המחסור בכוח אדם מקצועי בענף הבנייה, הביאו את משרד השיכון לפיתוח פעולה נרחבת לתיעוש הבנייה ע"י עידוד הקמתם של מפעלים לבנייה טרומית. בשנים 1957 עד 1968 הוקמו בארץ 14 מפעלים לבנייה טרומית, חלקם בעידודו של משרד השיכון: 8 משוכנים בבנייני קבע, ו-6 ניתן להעביר צידם למקומות בנייה בהתאם לצורך (מפעלי שדה).

הדאגה לטיב והפיקוח עליו בבנייה הציבורית, הבאה להבטיח למשתכנים שיכון ברמה נאותה, הם ממשימותיו החשובות של משרד השיכון. הבנייה הטרומית יש בה כדי להביא לחסכון בכוח אדם, לזרז את קצב הבנייה ולצמצם את השפעות האקלים על מהלך הבנייה; מאידך מעוררת הבנייה הטרומית בעיות משלה. הפיקוח על טיב הבנייה הטרומית העמיד את המשרד בפני בעיות חדשות, כי המדובר הוא בשיטות בנייה ובשימוש בחומרים, שטרם הוכחו עצמם בתנאי הארץ, ורק במידה מוגבלת ניתן להיעזר בנסיגון של ארצות אחרות. בבנייה שגורה טעות אחת גורמת בדרך כלל תקלה יחידה; אולם בייצור תעשייתי, שבו מדובר בבנייה טרומית, טעות יחידה עלולה לגרום שרשרת ליקויים בסדרה שלמה של ייצור. בשנת 1968 החל משרד מבקר המדינה בבדיקת הפיקוח של משרד השיכון על טיב הבנייה הטרומית. הבדיקה מתייחסת במיוחד לקצב, שבו הונהגה הבנייה לפי שיטה זו — קצב, שבקשר אליו יש להתחשב בצורך לצבור נסיון הדרוש בנושא; וכן למידת עירנותו של המשרד לתיקון תקלות, שהתגלו תוך אספקת השירות הראוי לאורח המשתכן במסגרת השיכון הממלכתי.

בחודשים אוגוסט עד נובמבר 1968 בדק משרד מבקר המדינה את היקף העזרה הכספית, שנתן המשרד למפעלים, ואת התחייבויותיו כלפיהם להזמנת תוצרתם ומילוי התחייבויות אלה (בדבר התקשרות המשרד עם מפעלים לבנייה טרומית, לרבות הדרך לקביעת מחיר תוצרתם, ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 437).

הלוואות למפעלים

בנק טפחות ובנק לפיתוח התעשייה נתנו, בהמלצת משרד השיכון, הלוואות לעשרה מפעלים כעזרה בהקמה וברכישת ציוד. לפי נתוני הבנקים ניתנו עד סוף ספטמבר 1968 הלוואות, שנעו בין 0.2 מליון ל"י ל-6.3 מליון ל"י; סך כל ההלוואות היה כ-23 מליון ל"י, מזה 22 מליון ל"י ל-8 מפעלים, שאתם התקשר המשרד בהתחייבויות רב-שנתיות לרכישת מרבית תוצרתם, כדי להבטיח פעולתם התקינה. נוסף על הלוואה בסך 6.3 מליון ל"י, שאושרה למפעל אחד, ביצע המשרד מתקציבו, על פי החלטה משותפת עם משרד המסחר והתעשייה, עבודות פיתוח בטוח בשטח בהיקף של 2 מליון ל"י, כדי להניע אותו מפעל להשתקע באיזור פיתוח חדש.

הזמנות להקמת מבנים טרומיים

מאז 1963/64 עד אוגוסט 1968 הזמין משרד השיכון בבנייה טרומית כ-8,900 יחידות דיור, מזה בשנים 1966/67 ו-1967/68 כ-2,700; המחיר ליחידה באותן שתי שנים היה בין 13,000 ל"י ל-18,000 ל"י. כן הוזמנו מבנים למוסדות ציבור בסכום כולל של כ-14.8 מליון ל"י, מזה בהיקף של 8.5 מליון ל"י בשנים 1966/67 ו-1967/68. מבין 8,900 יחידות הדיור הוזמנו כ-7,000 ממפעלים, שכלפיהם יש למשרד התחייבויות רב-שנתיות; יתר היחידות הוזמנו מארבעה מפעלים אחרים. ההוראות, שאושרו בשנת 1964 על ידי הוועדה

הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים, מתירות למשרד השיכון להזמין עבודות בנייה טרומית בלא מכרו (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 444).

1. התחייבויות המשרד כלפי המפעלים הן בדרך כלל למשך שלוש עד שבע שנים. היקף ההתחייבויות נועד להבטיח רכישה של יחידות דיור בשיעור של 65%—100% מכושר התפוקה של המפעלים.

הטבלאות דלהלן מראות — האחת את היקף ההתחייבויות לעומת היקף ההזמנות מ-1963/64 עד אוגוסט 1968; והשנייה — את השוואת כלל התחייבויות המשרד, לפי שנים, כלפי המפעלים אל כלל ההזמנות באותן שנים (ביחידות דיור). הטבלאות אינן מתייחסות ל-2 מבין 8 המפעלים, שלמשרד השיכון יש התחייבויות רב-שנתיות כלפיהם; שני המפעלים טרם התחילו בייצור סדיר.

התחייבויות והזמנות לפי מפעלים

המפעל	תאריך ההתחייבות	התחייבות כוללת	הזמנה כוללת	הפרש (+) (-)
א	27.12.1962	2,187	924	(-)1,263
ב	21.1.1963	3,619	2,344	(-)1,275
ג (מפעל שדה)	28.3.1963	1,000	888	(-)112
ד (מפעל שדה)	10.5.1963	984	988	(+)4
ה	14.9.1965	1,607	1,324	(-)283
ו	28.11.1965	1,042	182	(-)860
ס"ה		10,439	6,650	(-)3,789

(1) עם מפעל ב' נחתם חוזה נוסף ב-10.3.1967.

התחייבויות והזמנות לפי שנים

השנה	התחייבויות לשנה	הזמנות	הפרש המצטבר
1963/64	588	600	
1964/65	979	956	11
1965/66	1,670	1,416	265
1966/67	2,537	1,218	1,584
1967/68	3,680	1,196	4,068
מאפריל עד סוף אוגוסט 1968	985	1,264	3,789
ס"ה	10,439	6,650	3,789

הערה: מחוץ למסגרת ההתחייבויות הזמין המשרד משניים מהמפעלים, על פי מכרזים, 364 יחידות דיור.

מהנתונים יוצא, שההפרש בין ההתחייבות הכוללת של המשרד כלפי ששת המפעלים לבין ההזמנות גדל מ-1,584 בסוף 1966/67 ל-4,068 בסוף 1967/68. אף כי חלק מההפרש ניתן

להסבירו על רקע השפל בענף הבנייה בתקופת המיתון, הרי במידה לא קטנה הוא נובע מכך, שהמשרד נכנס במאָרס 1967 להתחייבות חדשה לרכישת 1,000 יחידות דיור מאחד מששת המפעלים, וגם מכך, שהמשרד הזמין יחידות ממפעלים, בלא שהיו לו כלפיהם התחייבויות, כשכמה מההזמנות נמסרו לביצוע, שעה שכבר קיים היה הפרש במידה ניכרת.

במשך שנת 1968/69 מסתמנת הקטנת הפער. לדעת משרד השיכון תגדל בשנים הקרובות הדרישה לבנייה טרומית, וכך יוכל למלא את ההתחייבויות, שהוא לקח על עצמו.

2. על רקע-אי מילוי התחייבויות הועלו בשני מקרים דרישות לפיצויים:

(א) מפעל אחד דרש פיצוי בסך של כמיליון ל"י בטענה, שבשנת 1966 לא הזמין ממנו המשרד אלא 392 מ"750 יחידות דיור שבהתאם להתחייבות. עד מחצית פברואר 1969 לא נסתים בירור התביעה.

(ב) מפעל אחר פנה בתביעה, על שלא נמסרו לו הזמנות על כ-400 יחידות. באותו זמן היה המשרד מעוניין לשנות את תנאי החוזה בדבר קביעת המחירים ליחידות דיור. בהסכם חדש, שנעשה עם המפעל במאָרס 1967, ויתר המפעל על תביעותיו לפיצויים, ושונן תנאי קביעת המחירים. המשרד התחייב להזמין מהמפעל במשך שנת 1967 1,000 יחידות דיור נוספות; המחיר ליחידות אלו יהיה נמוך ב-10% מהנקבע בחוזה המקורי. לגבי מחירן של שאר היחידות הוסכם, שייקבע לפי הממוצע שבמחירי בנייה שגורה, שיאושרו על פי מכרזים תוך שלושה חודשים, שלפני מסירת ההזמנות, בתוספת 5% עבור "הטיב העדיף של יחידות-הדיור מבנייה טרומית". הובטחו למפעל הטבות שונות, ביניהן הלוואה של 1.8 מליון ל"י לתקופה של 10 שנים, ללא הצמדה, בריבית של 6%.

3. להלן טבלה, שבה משתקף היקף ההזמנות ליחידות דיור ולמבנים למוסדות ציבור, שמסר המשרד בתקופה 1963/64 עד אוגוסט 1968 למפעלים, שכלפיהם לא הייתה לו התחייבות מראש.

הזמנות בלא התחייבות

מבנים	מבנים	השנה
למוסדות ציבור (באלפי ל"י)	יחידות דיור (המספר)	
130	738	1963/64
1,718	496	1964/65
2,621	372	1965/66
4,244	240	1966/67
4,160	32	1967/68
1,859	—	מאפריל עד אוגוסט 1968
14,732	1,878	ס"ה

מרבית ההזמנות נמסרו למפעל הנמצא באיזור פיתוח: בתקופה הנדונה מסר המשרד למפעל הזמנות ל-1,500 יחידות דיור בקירוב ולמבנים למוסדות ציבור בסכום כולל של כ-9.2 מליון ל"י. כשנמסרו למפעל בשנים 1965/66 ו-1966/67 ההזמנות ליחידות

דיוור, כבר נפל במידה ניכרת היקף ההזמנות מששת המפעלים מהיקף ההתחייבות כלפיהם. מאחדים מהשישה ניתן היה להזמין כדי מספר היחידות באותן שתי שנים או חלק ממנו.

המשרד הסביר, שהזמנותיו מהמפעל נבעו משיקולים ממלכתיים: מדיניות פיזור האוכלוסייה והמצאת תעסוקה באזורי פיתוח.

לדעת הביקורת אין בשיקולים אלה, גם אם כשלעצמם מתקבלים הם על הדעת, כדי להצדיק אי-מילוי התחייבויות מפורשות, שקיבל עליו המשרד.

4. עוד בדו"ח שנתי 16 עמד מבקר המדינה על החשיבות שבבדיקה של תחשיבי מחיר הייצור של היחידות בבנייה טרומית ושל היסודות המשקיים של המפעלים, שכלפיהם יש התחייבויות. בבדיקה חוזרת העלתה, שטרם נערכו בדיקות אלה.

בפברואר 1969 הודיע המשרד, שכדי להגיע לשיטת בקרה אובייקטיבית על תחשיבי המפעלים, הוא הזמין במכון לפריזן העבודה והייצור מחקרים לבדיקת תשומות העבודה במפעלים הטרומיים העיקריים. לפי תוצאות המחקרים אפשר יהיה לקבוע בסיס אובייקטיבי לבדיקת יעילותם ורווחיותם של המפעלים.

התקשרות עם חברת בנייה

במארס 1963 התקיים דיון בין משרד השיכון לבין חברת בנייה שבו סוכם, שבמשך שלוש שנים רצופות ימסור המשרד לחברה עבודות הקמה של 200 עד 250 יחידות דיוור לשנה בסביבות חיפה ותל אביב "כגמול על עזרת החברה למשרד השיכון ברכישת קרקעות במקומות שונים לצורך בנייה ופיתוח ומאחר ופעולה זו נעשתה על ידי החברה שלא על מנת לקבל פרס". המשרד הסביר, שהיקף הבנייה הותאם ליכולת הביצוע של החברה, שהייתה בגבולות של 250 יחידות דיוור לשנה.

עד אוקטובר 1965 מסר המשרד לחברה, במסגרת ההסדר עמה, עבודות הקמה של 352 יחידות דיוור. בעקבות דרישותיה של החברה חתם אתה המשרד, באוקטובר 1965, "סיכום סופי ומוחלט", ובו נקבע, שהמשרד ימסור לחברה עד סוף שנת 1966/67 בנייה של 294 יחידות דיוור נוספות, אף הן בסביבות חיפה ותל אביב. עד סוף 1966/67 מסר המשרד לחברה עבודות הקמה של 148 יחידות דיוור, ותוך אותה תקופה הציע לה בנייה של 113 יחידות דיוור נוספות בסביבות חיפה, אך החברה דחתה הצעה זו.

בחודשים אפריל—יוני 1968 נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה במשרד השיכון ההסדרים, שעשה המשרד בדבר מסירת עבודות בנייה לחברה; מידת הביצוע של הזמנות המשרד, הטיפול בתביעותיה של החברה מחמת אי מסירת הזמנות; וההסדרים הכספיים, שעשה המשרד עם החברה.

1. ההסדר שנעשה במארס 1963, היה בו משום מתן הטבה ניכרת לחברה, במיוחד כיוון שניתנה למספר שנים מראש. נוסח הסיכום עם החברה היה לקוי בחסר, וזה שעורר לאחר מכן חילוקי דעות בין הצדדים. כך, למשל, לא צויין, מי יקבע את המספר הכולל של יחידות הדיוור, שתבנה החברה (600 או יותר מזה, עד ל-750 יחידות), ולפי אלו כללים ייקבע מספרן של היחידות; בהסדר לא נכללו תנאים, שלפיהם ייקבעו מחירי העבודות, שיימסרו לחברה. ואמנם מחירי העבודות נקבעו לאחר מכן במשא ומתן עם החברה. סדרי קביעת מחירי העבודות היו כדלהלן: